

Relevante ontwikkelingen in de secundaire Europese milieuwetgeving

Citation for published version (APA):

Peeters, M. G. W. M. (2009). Relevante ontwikkelingen in de secundaire Europese milieuwetgeving. In E. M. Vogelesang-Stoute (Ed.), *De Wet milieubeer als kader voor implementatie van Europese wetgeving* (pp. 83-96). STEM. STEM publicatie No. 2009/2

Document status and date:

Published: 01/01/2009

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

DE WET MILIEUBEHEER ALS KADER VOOR IMPLEMENTATIE VAN EUROPESE WETGEVING

EEN VERKENNENDE STUDIE NAAR MOGELIJKHEDEN EN
KNELPUNTEN VOOR EEN CORRECTE IMPLEMENTATIE

STRUCTURELE EVALUATIE MILIEUWETGEVING (STEM)



Structurele Evaluatie Milieuwetgeving

Auteurs:

Mw. dr. E.M. Vogelesang-Stoute

Mw. mr. M.N. Boeve

Mw. dr. N.M. van der Grijp

Dhr. mr. F.A.G. Groothuijs

Dhr. prof. mr. N.S.J. Koeman

Mw. mr. L. van Middelkoop

Mw. prof. mr. M.G.W.M. Peeters

Mw. prof. mr. R. Uylenburg

STEM publicatie 2009/2

STEM is het samenwerkingsverband tussen het Centrum voor Milieurecht (CvM, Universiteit van Amsterdam), Maastrichts Europees instituut voor Transnationaal Rechtswetenschappelijk Onderzoek (METRO, Universiteit Maastricht), het Instituut voor Milieuvraagstukken (IVM, Vrije Universiteit Amsterdam) en ARCADIS.

December 2009

ISBN: 978-90-8958-147-1

110643/CE9/056/000360/ws

BIJLAGE 3

Relevante ontwikkelingen in de secundaire Europese milieuwetgeving

Achtergrondstudie door Marjan Peeters¹⁶⁰

Inleiding

De Europese milieuwetgeving is zeer uitgebreid en bovendien sterk in ontwikkeling. Deze studie destilleert enkele inzichten voor een nationale milieukaderwet aan de hand van een bespreking van algemene ontwikkelingen in het Europese wetgevingsbeleid en karakteristieken van de Europese milieuwetgeving. Deze bijlage beoogt enkele kerninzichten te genereren; een uitvoerige bestudering van de volle breedte van het Europese milieurecht en een analyse van wat dat voor de vorm en de inhoud van nationale wetgeving betekent, valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Algemeen beeld van de Europese milieuwetgeving

De wijze van reguleren van milieubelastend gedrag en milieubelastende producten is nog steeds een veld waarop verschillende inzichten en theorieën van toepassing zijn. In feite zijn we nog steeds op zoek naar kwaliteit van wetgeving, zowel op nationaal als op Europees niveau.¹⁶¹ Bovendien kleurt de tijdsgeest de aard van de wetgeving: in tijden waarin meer op de markt wordt vertrouwd zal sprake zijn van een terugtrekkende overheid, maar dergelijke perioden worden afgewisseld met een roep om overheidsoptreden en dus meer ruimte voor overheidsinterventies. Bovendien kunnen de uitbreidingen van de Europese Unie tot veranderingen leiden betreffende de inhoud en aard van de Europese milieuwetgeving: zo zou het interessant zijn te analyseren wat de toetreding van lidstaten sinds mei 2004 heeft betekend voor de wijze van reguleren in de EU.

¹⁶⁰ De uitvoering van deze studie werd verricht in oktober 2009. Omdat op 1 december 2009 het Verdrag van Lissabon in werking is getreden, zijn bij de afronding van de studie de oude artikelen in het EG- en EU-verdrag vervangen door de nummering zoals gebruikt in de Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 115 van 9.5.2008, p. 1-388). Deze verdragen worden afgekort als VEU respectievelijk VWEU.

¹⁶¹ Zie bijvoorbeeld de interessante discussie tussen Krämer en Bohne in het Tijdschrift voor Milieu en Recht: Ludwig Krämer, Better regulation for the EC environment: on the quality of EC Environmental legislation, in Tijdschrift voor Milieu en Recht, 2007, p. 70-74; en E. Bohne, Another perspective on the quality of EC Environmental legislation, Tijdschrift voor Milieu en Recht, 2007, p. 215-218. Vanuit de rechtseconomie wordt voorts aan het vraagstuk op welk niveau overheidsregulering zou moeten plaatsvinden bijzonder aandacht besteed, waarbij wordt benadrukt dat de EU zich vooral zou kunnen richten op milieukwaliteitsdoelstellingen en niet per se een volledige harmonisatie van emissie-eisen: Michael Faure, Regulatory Competition vs Harmonization in EU Environmental Law, in: Daniel C. Esty, Damien Gerardin, Regulatory competition and Economic Integration, Comparative perspectives, Oxford International Economic Law, Oxford University Press, 2001. Zie over verschillende inzichten bijvoorbeeld over de regeling van een integrale vergunning en de functie van beste beschikbare technieken het rapport van F. Oosterhuis, M.G.W.M. Peeters, R. Uylenburg, Het beoordelingskader van de IPPC richtlijn, STEM-publicatie 2007/1, par. 2.2.

Bijzonder aan een analyse van Europese wetgeving is voorts dat de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit van wezenlijk belang zijn voor de beslissing of überhaupt op Europees niveau tot wetgevingsinitiatieven moet worden overgegaan, en, indien dat wordt besloten, met welk detail.¹⁶² Men zou kunnen veronderstellen dat de signalen van Frankrijk, Nederland en Ierland om de Europese Grondwet niet te ondersteunen zou kunnen leiden tot een terughoudendere opstelling van “Brussel”. De toepassing van met name het subsidiariteitsbeginsel moet vooral via het politieke kader verder worden ontwikkeld: tot dusver is niet gebleken dat de rechter hier een effectieve toepassing aan geeft bij de beoordeling van Europese wetgeving. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon zal voorts de macht van de nationale parlementen worden vergroot, hetgeen van invloed kan hebben op de snelheid van totstandkoming en de aard van de Europese wetgeving.

De Europese Commissie heeft in het in 2001 gepubliceerde witboek inzake (wat wordt genoemd) “Europese governance” haar visie over regulering beschreven.¹⁶³ Opgemerkt wordt dat de wetgeving meer beperkt moet worden tot essentiële aspecten, waarbij het aan de uitvoerende macht (primair de Commissie en haar besluitvorming via comitologie, daarover hierna meer) wordt overgelaten om technische details in te vullen. Ook zouden uitvoeringsmaatregelen tot stand kunnen komen binnen het kader van wat wordt genoemd “co-regulering”. Co-regulering wordt gezien als een combinatie van regelgeving met maatregelen die door de betrokkenen zelf worden genomen op basis van hun praktijkervaring. Voor het milieurecht is verder van belang dat wordt aangekondigd dat meer gebruik zal worden gemaakt van “kaderrichtlijnen”.¹⁶⁴ Gesteld wordt dat de teksten daarvan minder veelomvattend zijn, meer flexibiliteit bieden en bovendien in het algemeen sneller worden goedgekeurd door de Raad en het Europees Parlement. Verwacht wordt dat deze methode leidt tot een verbreding van het draagvlak voor het desbetreffende beleid doordat degenen die rechtstreeks belang hebben bij de uitvoeringsmaatregelen betrokken worden bij de voorbereiding en de uitvoering. Het witboek benadrukt overigens de eisen van subsidiariteit en evenredigheid, en benadrukt voorts onder meer het belang van een samenhangend beleid.

Naast het algemene inzicht over overheidsoptreden zoals verschaft door het witboek Europese governance, heeft de Commissie op 28 maart 2007 een groenboek inzake marktconforme instrumenten voor het milieu- en energiebeleid gepresenteerd.¹⁶⁵ De Commissie denkt daarbij aan heffingen en verhandelbare vervuiliingsrechten, en aan leges en soortgelijke betalingsverplichtingen voor een

¹⁶² Zie over deze beginselen Jan H. Jans, Hans B. Vedder, *European Environmental Law*, Europa Law Publishing. Groningen 2008, p. 35 en verder, en Ludwig Krämer, *EC Environmental Law*, Thomson Sweet & Maxwell, 2007, p. 17 en verder.

¹⁶³ De qua Nederlands lelijke term “governance” staat niet in de elektronische Van Dale.

¹⁶⁴ Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Europese governance*, Een witboek, COM(2001) 428 definitief, zie voor een bespreking in milieurechtelijk perspectief Michiel A. Heldeweg, *Good Environmental Governance*, *European Environmental Law Review*, januari 2005.

¹⁶⁵ COM(2007)140.

geleverde overheidsdienst. Ook zijn in beeld subsidies, waaronder het ongedaan maken van milieuonvriendelijke subsidies, en specifieke compensaties, bijvoorbeeld vergoedingen voor het in stand houden van bijzondere natuur.

Voorts wordt op afzonderlijke milieubeleidsterreinen specifiek beleid ontwikkeld, zoals met betrekking tot de milieuaspecten van producten, waarbij overigens wordt gewezen op de noodzaak van een integrale benadering. De Commissie heeft in 2001 een Groenboek inzake geïntegreerd productbeleid gepubliceerd, gevolgd door een op 18 juni 2003 gepubliceerde Mededeling van de Commissie, getiteld: 'Geïntegreerd productbeleid: Voortbouwen op een milieugericht levenscyclusconcept'.¹⁶⁶ De centrale gedachte is dat de geïntegreerde productbenadering een aantal verschillende instrumenten vereist omdat er zoveel verschillende producten beschikbaar zijn en er zoveel verschillende belanghebbenden bij betrokken zijn:

"Deze instrumenten lopen uiteen van vrijwillige initiatieven tot regelgevingen en van lokale tot internationale schaal."¹⁶⁷

Jans en Vedder laten zien welke verschillende Europese verordeningen en richtlijnen reeds relevant zijn in het kader van het Europese productbeleid, waaronder de Eco-label verordening, de Eco-audit verordening en de Eco-design richtlijn.¹⁶⁸ Er is dus sprake van een set aan maatregelen, en niet van één reguleringskader.

Hierboven is kort ingegaan op de beginselen van subsidiariteit en proportionaliteit, het Europese witboek betreffende governance, het Groenboek inzake marktconforme instrumenten voor het milieu- en energiebeleid, en het geïntegreerde productbeleid en de verschillende wetgevingsinitiatieven. Ondertussen kan worden geconstateerd dat er tamelijk wat Europese wetgevingsinitiatieven tegelijkertijd lopen, zowel betreffende nieuwe wetgeving als revisie van bestaande wetgeving. Enkele belangrijke ontwikkelingen zijn:

- op 21 december 2007 heeft de Europese Commissie een richtlijnvoorstel gepubliceerd tot integratie van de IPPC-richtlijn en vijf andere richtlijnen. Hiermee kunnen we zien dat slechts enkele maanden nadat de IPPC-richtlijn volledig had moet zijn toegepast op de installaties vallend onder de richtlijn een revisie plaatsvindt van het reguleringskader. Overigens zijn tamelijk veel lidstaten in gebreke gesteld wegens onvoldoende uitvoering van deze IPPC-richtlijn, waaronder ook Nederland.¹⁶⁹ Het voorstel inzake industriële emissies beoogt de bestaande aanpak te stroomlijnen en te versterken, en beoogt onder meer een versterking van de toepassing van de beste beschikbare technieken;
- op 23 januari heeft de Europese Commissie een pakket aan maatregelen gepubliceerd inzake het klimaat- en energiebeleid. Onderdeel hiervan zijn een richtlijnvoorstel inzake hernieuwbare energie, een richtlijnvoorstel tot wijziging van het huidige broeikasgasemissiehandelssysteem, een richtlijnvoorstel tot

¹⁶⁶ Respectievelijk COM(2001)68 definitief, en COM(2003)302 definitief.

¹⁶⁷ COM(2003)302, p. 6.

¹⁶⁸ J.H. Jans, H.B. Vedder, a.w., hoofdstuk 7.

¹⁶⁹ Kamerstukken II, 2008/09, 22 343, nr. 207 (Brief van de Minister van VROM de dato 24 - 9-2008).

verdeling van de emissiereductiedoelstellingen over de lidstaten, een richtlijnvoorstel voor opslag van koolstof ('Carbon capture and storage') en nieuwe richtsnoeren voor milieustaatssteun.

Het voorstel inzake een richtlijn industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van emissies) COM(2007)844 ziet op een herschikking van:

- Richtlijn 78/176/EEG van de Raad van 20 februari 1978 betreffende de afvalstoffen afkomstig van de titaandioxide-industrie;
- Richtlijn 82/883/EEG van de Raad van 3 december 1982 betreffende de voorschriften voor het toezicht op en de controle van de milieus die betrokken zijn bij lozingen van de titaandioxide-industrie,
- Richtlijn 92/112/EEG van de Raad van 15 december 1992 tot vaststelling van de procedure voor de harmonisatie van de programma's tot vermindering en uiteindelijke algehele opheffing van de verontreiniging door afval van de titaandioxide-industrie;
- Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging;
- Richtlijn 1999/13/EG van de Raad van 11 maart 1999 inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen bij bepaalde werkzaamheden en in installaties;
- Richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval¹¹ en Richtlijn 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties.

Het Klimaat- en energiepakket gelanceerd op 23 januari 2008 bevatte de volgende voorstellen, die overigens alle reeds hebben geresulteerd in wetgeving cq beschikking:

- Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (COM(2008)16);
- Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad inzake inspanningen van de lidstaten om hun broeikasgasemissies terug te dringen om aan de verbintenissen van de gemeenschap op het gebied van het terugdringen van broeikasgassen tot 2020 te voldoen (COM(2008)17);
- Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG en 2006/12/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 (COM(2008)18);
- Nieuwe richtsnoeren voor staatssteun, inmiddels vastgesteld: Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming Pb 1.4.2008 C 82/1.

Deze maatregelen (en aanpalende documenten) beslaan duizenden pagina's; het richtlijnvoorstel industriële emissies beslaat alleen al meer dan 200 pagina's. Het moge duidelijk zijn dat het verkrijgen van een goed begrip van deze voorstellen – inclusief de inmiddels aangenomen klimaat- en energiewetgeving – en van de

Europese wetgeving in totaliteit, met het oog op de vraag hoe en in hoeverre dit Europese wetgevingspakket in de Wet milieubeheer als kaderwet geïmplementeerd kan worden, een omvangrijke exercitie betreft. Bovendien is sprake van verschillende reguleringsvormen, hetgeen om verschillende expertises vraagt en bovendien de vormgeving van één nationale kaderwet niet gemakkelijk maakt. Daarnaast bestaan er aanvullend op de formele wetgeving belangrijke aanpalende documenten in de vorm van (niet bindende maar wel van belang zijnde) richtsnoeren en in de vorm van de zogenaamde BREF-documenten. Tot slot is uiteraard de latere interpretatie van de regels door nationale rechters en het Hof van Justitie van belang (zie ook hierna).

In essentie is het volgende verschil tussen EU-wetgeving en Nederlandse wetgeving van wezenlijk belang: daar waar Nederland en enkele andere lidstaten zoals Zweden, Duitsland, en in België de Vlaamse gemeenschap streven naar integratie in de vorm van kaderwet zoals een Wet milieubeheer, is op EU niveau nog steeds sprake van het per richtlijn, verordening of beschikking regelen van een deel van het milieu.¹⁷⁰ Wel is in de EU een ontwikkeling merkbaar waarbij per milieuonderdeel een integratie plaatsvindt. Het zojuist genoemde richtlijnvoorstel industriële emissies is daarvoor illustratief. Daarnaast is de Kaderrichtlijn water een voorbeeld.¹⁷¹ Deze richtlijn laat bovendien ruimte voor de lidstaten om in samenspraak met betrokken actoren een specifiek beleid op te stellen teneinde de gestelde kwaliteitsdoelstellingen te bereiken; daarnaast worden aan de Commissie uitvoeringstaken toebedeeld. Bijzonder is de zogenoemde Gezamenlijke Implementatiestrategie, een informeel forum voor overleg en samenwerking tussen lidstaten en de Commissie ter technische en wetenschappelijke ondersteuning bij implementatie. De wijze van regulering zoals ondernomen via de Kaderrichtlijn water wordt ook wel met de term ‘proceduralisering’ geduid.¹⁷² Een consequentie van deze vorm van regulering is dat het traditionele juridische denkkader ontoereikend is om de legitimiteit van de besluiten te bepalen, met name ook doordat de controlerende functie van het parlement aan betekenis zou verliezen. De consequenties van deze wijze van reguleren voor de functie van een kaderwet zoals de Wet milieubeheer moet, in samenhang met geregelde besluitvormingsprocedures in de Algemene wet bestuursrecht, nog verder worden doordacht.

Voorts zal gelet op de in het witboek Europese Governance aangekondigde opvatting om meer gebruik te maken van primaire wetgeving met aanvulling door

¹⁷⁰ Zie “Integratie vergeleken: Buitenlandse milieuwetgeving als mogelijke inspiratie voor de verdere ontwikkeling van de Wet milieubeheer”, rapport voor de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, juni 2003, door K. Deketelaere, R.A.J. van Gestel, P.C. Gilhuis, M. Hertoghs en M. Peeters. De titel van het qua inhoud enigszins afwijkende ECWM advies luidde: Buitenlandse inspiratie voor de Wet milieubeheer, ECWM 2003/17, (www.ecwm.nl).

¹⁷¹ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB L 327 van 22.12.2000).

¹⁷² Zie voor een beschouwing Alexandra van Trigt, Proceduralisering in de Europese milieuwetgeving: een case-study naar de Kaderrichtlijn water, afstudeerscriptie omgevingsrecht, Universiteit van Amsterdam, juli 2007, en tevens winnaar van de Piet Gilhuis scriptieprijs van de Vereniging voor Milieurecht (scriptie is te downloaden via <http://www.milieurecht.net>).

gedelegeerde uitvoeringsbesluiten, met name via comitologie, door de lidstaten moeten worden nagedacht wat dat betekent voor hun nationale beleid en (de vormgeving van) hun nationale wetgeving. De richtlijn tot wijziging van de richtlijn broeikasgasemissiehandel laat zien dat er inderdaad veelvuldig van dergelijke gedelegeerde besluitvorming gebruik zal worden gemaakt.¹⁷³ In de richtlijn industriële emissies spelen het begrip “beste beschikbare technieken” en de zogenaamde BBT-referentiedocumenten (kortweg BREFs) een cruciale rol; hieromtrent is een verplichting tot een door de Commissie te leiden uitwisseling van informatie geregeld tussen lidstaten, bedrijfstakken en milieuorganisaties.¹⁷⁴ De Commissie dient op basis van de resultaten van deze uitwisseling van informatie de BBT-referentiedocumenten aan te nemen.

Voorts is een sterke nadruk op marktconforme instrumenten waar te nemen. In de eerste plaats betreft dit het instrument van emissiehandel dat voor broeikasgasreducties wordt ingezet. In de tweede plaats betreft dit het heffinginstrument, zoals een – weliswaar sterk afgezwakte – heffing op energie.¹⁷⁵ Ook in het kader van het waterbeleid is een prijsinstrument opgenomen: lidstaten dienen bijvoorbeeld tegen 2010 te rapporteren over een waterprijsbeleid.¹⁷⁶ De keuze voor verschillende instrumenten maakt reeds dat de systematiek binnen één integrale wet aandacht vraagt. Met name indien aan deze systematiek sterk de doelstelling van integratie wordt neergelegd, ontstaat de vraag hoe dat bereikt kan worden met verschillende instrumenten. Kenmerkend aan marktconforme instrumenten is immers dat een brede integrale afweging moeilijker inpasbaar is.

Internationaal milieurecht

Naast het Europese milieurecht is ook de inhoud en vorm van het internationale milieurecht van belang voor de vormgeving van een nationale milieukaderwet. Een algemeen kenmerk van het internationale milieurecht is de grote mate van versnippering. We zien dat internationale afspraken meestentijds sectoraal zijn, hetgeen resulteert in tal van milieuverdragen over specifieke onderwerpen.¹⁷⁷ Ook deze internationale dimensie is een belangrijke factor bij het denken over de rol en functie van een nationale kaderwet.

¹⁷³ M. Peeters, S. Weishaar, Exploring Uncertainties in the EU ETS: “Learning by Doing” Continues Beyond 2012, with Stefan Weishaar, Carbon and Climate Law Review, 1/2009, p. 88-101..

¹⁷⁴ Zie het nieuw voorgestelde artikel 29 van richtlijnvoorstel COM(2007)844 definitief.

¹⁷⁵ Richtlijn 2003/96/EG van de Raad van 27 oktober 2003 tot herstructurering van de communautaire regeling voor de belasting van energieproducten en elektriciteit, PB L 283./151 van 31.10.2003.

¹⁷⁶ Zie art. 9 van de Kaderrichtlijn water, Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000, PB L 327 van 22.12.2000).

¹⁷⁷ Zie specifiek over de noodzaak van een integrale benadering Alexandre Kiss, Dinah Shelton, International Environmental Law, sec. ed. 2000. Zie voorts het uitgebreide overzicht van totstandgekomen internationale milieuverdragen Philippe Sands, Principles of International Environmental Law, sec. ed. 2003 (Table of Treaties).

De EU kan een schakelfunctie vervullen tussen de omzetting van het internationale recht in het nationale recht, zij het dat daar waar dat uit subsidiariteit en proportionaliteit geboden is, de lidstaat zelf rechtstreeks het internationale recht zou moeten vertalen in nationale milieuwetgeving. Een voorbeeld betreft de lopende discussie omtrent de regeling van toegang tot de nationale rechter zoals geregeld in het Aarhus Verdrag: hier is het de vraag in hoeverre de EU inderdaad hiervoor een regeling zou moeten treffen, en de materie niet zou kunnen overlaten aan de lidstaten.¹⁷⁸

Europese milieuverordeningen en milieuriichtlijnen

Naast EU milieuwetgeving, gegrondvest op artikel 192 lid 1 Verdrag betreffende de werking van de EU (VWEU)¹⁷⁹, is sprake van milieuregelgeving in het kader van de harmonisatie van de interne markt met name ter bevordering van een vrij verkeer van goederen. Voor zover maatregelen bijdragen aan de verwezenlijking van de interne markt (niet slechts als een bijkomstig effect) biedt art. 114 VWEU de grondslag voor wetgeving.¹⁸⁰ Relevante wetgeving is aangenomen op het terrein van afval en verpakkingen, chemische stoffen (zoals REACH), en voertuigen. Het enkele feit dat er ten minste twee grondslagen voor wetgeving zijn in het VWEU maakt al dat een milieukaderwet op Europees niveau bemoeilijkt wordt, omdat steeds duidelijk zal moeten zijn welke bepalingen op grond van welke grondslag zijn aangenomen. Deze grondslag is immers van invloed op de vraag in hoeverre een lidstaat aanvullende (verdergaande) maatregelen mag nemen: art. 192 jo art. 193 VWEU bieden hiervoor een ruimere mogelijkheid dan art. 114 VWEU.¹⁸¹

De interne markt wetgeving heeft vaak de vorm van een verordening, hetgeen betekent dat de bepalingen rechtstreeks van toepassing zijn en een implementatie zoals bij een richtlijn niet nodig is. De Algemene Rekenkamer heeft bovendien opgemerkt een algemene tendens te zien naar het ruimer gebruiken van het instrument verordening.¹⁸²

¹⁷⁸ Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, COM(2003)624 definitief.

¹⁷⁹ Art. 175 EG-oud, zoals vermeld in de Geconsolideerde versie van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB C 115 van 9.5.2008, p. 1-388). Vanwege de inwerkingtreding wordt de daarin gehanteerde artikelnummering gebruikt met de afkortingen voor de verdragen van VEU respectievelijk VWEU en wordt gesproken over de EU (i.p.v. de EG).

¹⁸⁰ Art. 95 EG-oud. Zie verder de Titaandioxide uitspraak C-3-/89 en inzake de Afvalstoffenrichtlijn C-155/91. Zie voor een overzicht een bijlage bij het document "Interne markt en milieu" http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/goods/docs/art2830/2830env_nl.pdf (document zonder datum), website bezocht op 23 oktober 2008.

¹⁸¹ Art. 193 VWEU was art. 176 EG.

¹⁸² Kamerstukken II, 2007-2008, 31 498, nr 1, Brief van de Algemene Rekenkamer, 17 juni 2008, met aanbieding van het rapport "Europese regelgeving; Implementatie van Europese richtlijnen en handhaving van Europese verordeningen in Nederland", p. 10.

Wel is het bij een verordening meestentijds nodig dat uitvoeringsbepalingen tot stand worden gebracht, bijvoorbeeld inzake de toekenning van een bevoegdheid ter handhaving van een verplichting voortvloeiend uit een verordening. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat op dit punt de Nederlandse praktijk tekortkomingen vertoont.¹⁸³

Een belangrijke vraag bij verordeningen betreft voorts de kenbaarheid van de regeling: een Nederlandse burger, ambtenaar, of bedrijf kan een verordeningsbepaling in principe niet terugvinden in de milieukaderwet, de Wet milieubeheer. In de Aanwijzingen voor de regelgeving wordt expliciet gesteld: “Bepalingen van een EG-verordening worden niet in nationale regelingen overgenomen, tenzij daarvoor een bijzondere reden bestaat”.¹⁸⁴ Als bijzondere reden wordt gegeven “dat anders in ernstige mate afbreuk wordt gedaan aan de begrijpelijkheid van een nationale regeling.”¹⁸⁵ Hieruit blijkt dat de mogelijkheid om bepalingen uit een verordening vast te leggen in een nationale wet restrictief wordt toegepast. Er wordt in de Aanwijzingen geen reden gegeven waarom dit zo restrictief zou moeten zijn. Een wetstechnisch en aan de rechtszekerheid rakend probleem zou inderdaad zijn dat voor hetzelfde onderwerp *twee* verbindende documenten zouden zijn vastgesteld, te weten (1) de (rechtstreeks toepasselijke) EU-verordening en (2) de nationale wet. Met name indien de verordening zou wijzigen, zou ook de wet moeten worden aangepast. De aanpassing van de wet kan daarbij vanwege het doorlopen van de toepasselijke wetgevingsprocedure in de eerste plaats niet tijdig genoeg zijn, en in de tweede plaats lijkt het bovendien merkwaardig om een wetgevingsprocedure te doorlopen terwijl de norm al vaststaat. Niettemin is het voor degene op wie de normen van toepassing zijn, maar ook voor degene die de norm moet toepassen, zoals de wetshandhavers, niet gemakkelijk om de toepasselijke normen uit verschillende documenten te moeten halen. Wellicht dat oplossingen met name in de informatieve sfeer zouden kunnen worden gevonden, door bijvoorbeeld een geconsolideerde – doch formeel niet van toepassing zijnde - versie te publiceren, waarin de bepalingen in de verordening voluit geschreven staan. Indien gestreefd wordt naar een coherente set milieubepalingen die kenbaar is voor de gebruiker, zou nader aandacht aan eventuele verbeteringen moeten worden besteed. Wellicht bieden elektronische technieken een oplossing voor dit in wezen praktisch doch niet onbelangrijk probleem. Een elektronische databank met daarin alle relevante regelingen, Nederlands en Europees (en internationaal) zou in dit verband onderzocht kunnen worden. Voor een coherent begrip van de toepasselijke regelgeving zou een gecombineerde behandeling van Europese regels en nationale regels nodig zijn. Aanzetten daartoe zijn natuurlijk al gemaakt via www.overheid.nl, www.infomil.nl en het handboek milieubeleid (www.eu-milieubeleid.nl). Vanwege het feit dat de overheidsfinanciering voor het project is beëindigd is dit handboek niet meer actueel sinds 2004. De bruikbaarheid van een coherente databank, in het bijzonder ook met het oog op de kenbaarheid van de (met name direct van toepassing zijnde) Europese wetgeving is echter een onderwerp dat

¹⁸³ Algemene Rekenkamer, a.w., p. 13.

¹⁸⁴ Aanwijzing 340, Circulaire van de Minister-President van 18 november 1992: Aanwijzingen voor de regelgeving (doorlopende tekst tot en met 7e wijziging, Stcrt. 2005, 87).

¹⁸⁵ Zie de toelichting op aanwijzing 340.

buiten het kader van dit rapport valt. Niettemin lijkt zo een hulpmiddel van groot belang bij het denken over een nationale kaderwet. Vooralsnog echter worden de bepaling van een EG-verordening (en van EU-richtlijnen en EU-besluiten) niet ter beschikking gesteld via de website www.overheid.nl (zie hierover verder het hoofdstuk inzake dynamische verwijzing elders in dit rapport).

Naast verordeningen en richtlijnen worden er belangrijke beslissingen genomen, in de vorm van beschikkingen. Als voorbeeld wordt hier genomen Beschikking nr. 280/2004/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de uitvoering van het Protocol van Kyoto. Een dergelijke beschikking is direct van toepassing op degene tot wie hij is geadresseerd. Ook bepalingen uit een beschikking worden vaak niet verwerkt in Nederlandse wetgeving, bijvoorbeeld omdat deze tot de lidstaat zijn gericht, en niet tot burgers en bedrijven. Niettemin rijst ook ten aanzien van beschikkingen de vraag of de kenbaarheid van de bepalingen voldoende gewaarborgd is, en of een milieukaderwet in deze een functie heeft te vervullen, uiteraard afhankelijk van de inhoud van de beschikking.

Comitologie

Voorts is het van belang dat via de zogenaamde comitologieprocedure Europese besluiten tot stand kunnen komen, onder meer via het regelgevend comité met toetsing door het Europees Parlement (art. 5a en 7 van het gewijzigde comitologiebesluit).¹⁸⁶ Gelet op de eerder geschetste richting die door de Commissie in het kader van het “governance-beleid” is voorgesteld, kan deze vorm van normstelling in toenemende mate worden verwacht. Het feit dat de comitologieprocedure, met name waar het gaat om regelgevende bevoegdheden, gaandeweg versterkt is met verdergaande toezichtfuncties voor de Raad en het Europees Parlement, zal deze tendens waarschijnlijk versterken. Ter zake het genoemde voorbeeld van de richtlijn industriële emissies zouden de volgende onderwerpen via comitologie geregeld gaan worden:

- criteria op basis waarvan het bevoegde gezag mag afwijken van BREF's;
- criteria voor de inhoud van inspectierapporten;
- criteria voor de inhoud van baseline-reports over de kwaliteit van bodem en grondwater;
- gemiddelde emissiegrenswaarden voor uitstoot van zwaveldioxide door stookinstallaties;
- typen industriële activiteiten waarbij innovatieve technieken moeten worden gestimuleerd.

¹⁸⁶ Besluit 1999/468/EG van de Raad tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, het zogenoemde ‘Comitologiebesluit’, zoals gewijzigd bij Besluit van de Raad van 17 juli 2006 tot wijziging van Besluit 1999/468/EG tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden, Pb EU L 200/11, 22.07.2006.

Comitologiebeslissingen hoeven niet altijd te worden geïmplementeerd in nationale wetgeving, maar met name de beslissingen zoals voorzien in kader van de richtlijn industriële emissies overwegend wel. Een en ander is afhankelijk van de vorm en inhoud van het Commissiebesluit. Bij het nadenken over de functie van de Wet milieubeheer zal echter de vraag moeten worden gesteld hoe met dergelijke gedelegeerde uitvoeringsbeslissingen van de Europese Commissie wordt omgegaan, met name indien deze de vorm hebben van richtlijnen. Mogelijk wordt hier gekozen om deze beslissingen te implementeren in lagere wetgeving (amvb's).

Handhaving, inclusief strafwetgeving

Een bijzonder punt van aandacht betreft het feit dat de uitvoering en handhaving van veel Europese milieuregelgeving op nationaal niveau dient plaats te vinden, waarbij de Europese Commissie de bevoegdheid bezit om een lidstaat in gebreke te stellen bij niet naleving. In principe zijn toezicht en sanctionering zaken die primair door lidstaten moeten worden ingevuld.¹⁸⁷ Dit impliceert dat de nationale kaderwet, al dan niet in aansluiting met algemene regelingen van bestuursrecht, privaatrecht en strafrecht, nationale keuzes inzake de wijze van toezicht en handhaving dient te bevatten.

Langzamerhand zien we echter een toenemende regulering op EU-niveau van het toezicht- en handhavingsdeel, waaronder communautaire bepalingen met strafbaarstellingen, de regeling van sancties in artikel 16 van de richtlijn broeikasgasemissiehandel en een algemene niet bindende regeling van inspectietaken.¹⁸⁸ Inspecties kunnen ook specifiek geregeld worden in separate richtlijnen; zo bevat het voorstel voor een richtlijn industriële emissies regels waaraan de inspecties door lidstaten moeten voldoen.¹⁸⁹ Ook in de richtlijn broeikasgasemissiehandel worden nadere regels en richtsnoeren gegeven voor controle en toezicht, inclusief de nieuwe benadering in de vorm van de verificatie van emissiejaarverslagen.

Voorts heeft er zich voorafgaand aan het Verdrag van Lissabon een bijzondere ontwikkeling voorgedaan, namelijk de mogelijkheid dat er op grond van het EU-verdrag en/of het EG-verdrag (oud) strafwetgeving wordt uitgevaardigd. Het Hof heeft inmiddels duidelijk gemaakt dat ook op grond van het EG-Verdrag strafbepalingen kunnen worden gesteld, wanneer het gebruik van doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen door de bevoegde nationale instanties een onontbeerlijke maatregel is in de strijd tegen ernstige aantastingen van het milieu.

¹⁸⁷ Zie voor het idee dat ook de Commissie in specifieke gevallen bevoegdheden tot direct ingrijpen zou moeten hebben de opvatting van Geelhoed in : "Knoppen zonder draden", Verslag van een interview met prof. mr. L.A. Geelhoed, Marjan Peeters, Hans Woldendorp, M en R 2006, nr. 10, p. 595.

¹⁸⁸ De aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 4 april 2001 betreffende minimumcriteria voor milieu-inspecties in de lidstaten, Pb. EG L 118/41, 27.4.2001.

¹⁸⁹ COM(2007)844, het nieuw voorgestelde artikel 25.

Aan de lidstaten kan de verplichting worden opgelegd om dergelijke sancties in te stellen teneinde de volledige doeltreffendheid van de door hem op dit gebied vastgestelde normen te verzekeren.¹⁹⁰ Het behoort echter niet tot de bevoegdheid van de communautaire wetgever om de aard en de hoogte van de op te leggen strafrechtelijke sancties vast te stellen. In de toekomst zal blijken wat het Verdrag van Lissabon voor deze ontwikkeling betekent aangezien met dit verdrag de drie pijlen-structuur is verdwenen. Voorts is in november 2008 door de Raad een op art. 175 EG gebaseerde richtlijn aangenomen inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht.¹⁹¹ De tendens om in het kader van het primaire Europese recht handhaving te harmoniseren, waaronder strafwetgeving, leidt tot een bijzondere vraag voor de Wet milieubeheer: waar worden dergelijke bepalingen vastgelegd, en hoe is de verhouding met de Algemene wet bestuursrecht, het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de Economische Delicten?¹⁹² Dit speelt natuurlijk ook wanneer in specifieke richtlijnen, zoals is gedaan in voornoemd art. 16 van de richtlijn broeikasgasemissiehandel sancties worden voorgeschreven, zoals een administratieve boete en het “naming and shaming” instrument. Ook in het geval dat er burgerlijk procesrecht of materieel privaatrechtelijke bepalingen op EU niveau worden vastgesteld, rijst de vraag hoe dergelijke bepalingen in een nationale milieukaderwet worden neergelegd.

Rechtspraak

Een bijzondere vraag betreft voorts hoe in de nationale wetgeving moet worden omgegaan met Europese rechtspraak. Indien door een uitspraak een bepaalde uitleg wordt gegeven aan een begrip, zoals in het verleden is gedaan ter zake het begrip ‘lozing’ en het begrip ‘afval’, kan dat gevolgen hebben voor de inhoud van de nationale wetgeving, die mogelijk moet worden aangepast. Dit zal met name het geval zijn indien in de nationale wetgeving een ‘eigen’ betekenis is gegeven aan een begrip, die later echter niet in overeenstemming blijkt te zijn met de uitleg die door de Europese rechter daaraan is gegeven. Op ander terrein is inmiddels te zien dat in de nationale wetgeving verwezen wordt naar de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen: zo is in de Dienstenwet bij de definitie van het begrip dwingende redenen van algemeen belang gesteld dat dit zijn “redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen”.¹⁹³ Ook voor het milieurecht valt deze figuur nadere overweging.

¹⁹⁰ Raad v. Commissie, zaak C-440/05, uitgesproken op 23 oktober 2007.

¹⁹¹ Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, Pb EU L 328/28, 6/12/2008.

¹⁹² Bij REACH is er bijvoorbeeld voor gekozen om in de Wet milieu beheer een uitgebreide opsomming te geven van artikelen (art. 9.3.3 Wm), waarna de Wet economische delicten deze bepaling strafbaar stelt.

¹⁹³ Implementatie van Europese regelgeving betreffende het verkeer van diensten op de interne markt (Dienstenwet), EK 31 579, A (gewijzigd voorstel van wet) art. 1.

Milieubeginselen uit het VWEU

In het verlengde van de bespreking van rechtspraak, kan ook worden stilgestaan bij de vraag of milieubeginselen zouden moeten worden gecodificeerd, met name de milieubeginselen zoals neergelegd in art. 191 VWEU.¹⁹⁴ Ook hier kan zich de situatie voordoen dat een nationale implementatiebepaling bijvoorbeeld in het kader van een prejudiciële procedure niet in overeenstemming wordt bevonden met een Europese richtlijnbeepaling uitgelegd tegen de achtergrond van een milieubeginsel, zoals het voorzorgsbeginsel. In Nederland is er vooralsnog niet voor gekozen om de milieubeginselen te codificeren in de Wet milieubeheer. Recent heeft de WRR er nogmaals op gewezen dat codificatie van het voorzorgsbeginsel zou moeten plaatsvinden, waarbij zelfs aan de Grondwet wordt gedacht.¹⁹⁵ Gebleken is dat het Gerecht van Eerste Aanleg en het Hof van Justitie milieubeginselen meenemen in hun overwegingen en hier ook consequenties aan verbinden. Dit is natuurlijk van groot belang voor de uitleg van Europese bepalingen. Het ontbreken van milieubeginselen in de Nederlandse milieuwetgeving betekent in wezen dat de Europese en Nederlandse wetgeving niet per se op dezelfde grondslagen berusten en dat de rechters niet per definitie van dezelfde grondslagen uitgaan. Om coherentie in het milieurecht te bewerkstelligen zou kunnen worden overgegaan tot codificatie van de milieubeginselen in de Nederlandse milieuwetgeving. Overigens betekent dit niet dat er niet nog vele vragen leven over inhoud en juridische afdwingbaarheid van deze beginselen: deze discussie moet nog volop gevoerd worden en zal onderhevig zijn aan rechtsontwikkeling. Daarbij zal het Verdrag van Lissabon zeker van belang zijn, gelet op de nieuwe binding die het geeft aan het Europese Handvest van de grondrechten en de daarin aangekondigde toetreding van de EU tot het EVRM.

Duurzame ontwikkeling en Externe integratie

In art. 2 van het VWEU worden voorts de taken van de Europese Gemeenschap geformuleerd, waaronder het bevorderen van een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, en een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu.¹⁹⁶ In art. 11 VWEU staat dat de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en uitvoering van het communautaire beleid, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van een duurzame ontwikkeling.¹⁹⁷ Het concept van duurzame ontwikkeling en het beginsel van externe integratie van milieubelangen zijn lastige vraagstukken bij het denken over een kaderwet milieu, zoals de Wet milieubeheer, aangezien het in feite de vraag betreft hoe via wetgeving tot uitdrukking kan worden gebracht hoe in andere beleidsterreinen dan milieu het milieubelang voldoende tot recht kan komen.

¹⁹⁴ Art. 191 VWEU was art. 174 EG.

¹⁹⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Onzekere veiligheid, 2008, p. 184 en verder.

¹⁹⁶ Voorheen ging het om de taken van de EG (in art. 2 EG).

¹⁹⁷ Art 11 VWEU was art. 6 EG.

Het beginsel van externe integratie leidt ertoe dat milieurelevante bepalingen terecht kunnen komen in bijvoorbeeld landbouwwetgeving, transportwetgeving en arbeidswetgeving. Dit is inmiddels erkend door het Hof van Justitie.¹⁹⁸

Conclusie

Het voorgaande overzicht in vogelvlucht levert enkele gezichtspunten op die van belang zijn bij het verder nadenken over de functie van de Wet milieubeheer als kaderwet. Van belang is om vast te stellen dat het Europese milieurecht als zodanig in beweging is, zowel waar het gaat om fundamentele uitgangspunten inzake het sturen van milieubelastend gedrag, als waar het gaat om concrete wetgevingsinitiatieven, die bovendien talrijk zijn.

De in deze paragraaf besproken ontwikkelingen en karakteristieken leiden tot de volgende gezichtspunten:

- De Europese milieuwetgeving is niet vervat in één wetgevingskader; dit wordt bovendien bemoeilijkt door het feit dat het VWEU verschillende grondslagen biedt voor milieuregulering, hetgeen versterkt wordt door het externe integratiebeginsel. Wel is er een tendens om specifieke milieubeleidsterreinen in een kaderrichtlijn te regelen, zoals bij water en bij industriële emissies, en om voorts alleen essentiële onderdelen in een dergelijke richtlijn te regelen. Nadere normen worden van via comitologiebesluiten of via co-regulering tot stand gebracht.
- De EU vertoont, met name vanwege ernstige milieuproblemen zoals het klimaatprobleem, een grote reguleringsambitie: er lopen vele wetgevingsinitiatieven tegelijkertijd. Daarbij worden verschillende reguleringsinstrumenten gebruikt. Er is in de EU veel aandacht voor marktconforme instrumenten, die een integrale benadering van de milieuproblematiek bemoeilijken en eerder tot afzonderlijke regelgeving leidt.
- Als het klopt dat er een verschuiving is naar het gebruik van de verordening als wetgevingsinstrument, dan betekent dit dat bij het nadenken over een nationale kaderwet de gevolgen hiervan nader moeten worden doordacht. De kenbaarheid van bepalingen van een verordening (maar ook van beschikkingen) is daarbij een aandachtspunt. Dat de uitvoering van verordeningen bijzonder aandacht behoeft, blijkt ook uit de Algemene Rekenkamer geschetste tekortkomingen.
- Voorts is er een toenemende tendens om op EU-niveau handhaving te harmoniseren, zowel wat betreft toezicht als ook administratiefrechtelijke en strafrechtelijke sancties.
- Specifiek zou aandacht moeten worden besteed aan het eventueel aanpassen van nationale wetgeving aan nieuwe Europese rechtspraak.
- Milieubeginselen, met name het voorzorgsbeginsel, spelen inmiddels een rol in de Europese rechtspraak en zijn daarmee relevant voor de uitleg van wetgevingsbepalingen. Dit versterkt de al veel gehoorde aanbeveling om deze milieubeginselen in de Nederlandse milieuwetgeving te codificeren.

¹⁹⁸ C- 440/05, par. 60: in relatie tot art. 80 EG Verdrag inzake strafrechtelijke milieubepalingen bij scheepvaart. Zie uitgebreid over dit beginsel Nele dHondt, *Integration of Environmental Protection into other EC Policies*, Groningen 2003.

